

Document sous EMBARGO jusqu'au

03/07/2018 11 heures

Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 46, juillet 2018

Le système multilatéral commercial est aujourd'hui gravement menacé par le pays qui en a été l'inspirateur principal, les États-Unis. La position américaine focalisée sur les déséquilibres commerciaux bilatéraux qui résulteraient de politiques commerciales déséquilibrées est une erreur d'analyse. Elle n'a non seulement que peu de sens en présence de chaînes mondiales de valeurs mais elle rate aussi sa cible : ce sont les déséquilibres des balances commerciales agrégées qui posent problème et celles-ci dépendent surtout du différentiel entre investissement et épargne domestiques et peu de la politique commerciale.

Cette *Note* analyse d'abord les conséquences économiques d'une guerre commerciale généralisée. Nos estimations suggèrent qu'elle aurait un effet permanent sur le PIB par habitant d'ampleur similaire sur les trois grandes puissances mondiales (Union européenne, États-Unis et Chine), d'environ 3 à 4 % de PIB. L'impact serait comparable à celui de la Grande récession de 2008-2009. Il serait beaucoup plus grave pour les petits pays. L'Union européenne est en partie protégée par la taille de son marché intérieur. En outre, les effets de court terme devraient être plus importants du fait du choc négatif de demande et d'offre que subirait l'économie mondiale. Pour cette raison, l'Union européenne doit s'engager résolument dans une stratégie de défense du multilatéralisme commercial.

Nous recommandons de combiner l'adoption de mesures de rétorsion fermes et crédibles en réponse aux attaques actuelles et l'initiative d'une offre de négociations multi-

latérales ou plurilatérales sur les sujets légitimes : déséquilibres macroéconomiques, fonctionnement du règlement des différends à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), réciprocité des engagements et mise à jour des règles sur les subventions, les entreprises d'État et sur le droit de la propriété intellectuelle. L'Europe a cependant besoin d'un plan B tant une négociation plurilatérale ou multilatérale avec l'Administration américaine semble difficile. À court terme cela nécessite, par exemple, de fédérer un club de pays afin d'identifier et mettre en œuvre des stratégies de contournement du blocage américain de l'OMC au niveau de l'organe d'appel.

Nous recommandons par ailleurs de poursuivre une politique ambitieuse d'accords commerciaux. Les gains économiques que nous prédisons sont modestes. Mais ils peuvent jouer un double rôle de « police d'assurance » en cas de guerre commerciale généralisée et ils peuvent être utilisés comme un levier sur des sujets non commerciaux. Ces accords doivent donc changer de nature et répondre à deux des principales inquiétudes sur la mondialisation : la protection de l'environnement avec la question du changement climatique et les problèmes liés à l'évasion et l'optimisation fiscales.

Nous recommandons donc de conditionner la signature d'un accord commercial à l'adoption du plan d'action de l'OCDE de lutte contre l'érosion de la base fiscale ainsi qu'à la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat. Nous proposons des mesures progressives de contrôle et de sanction pour en assurer la mise en œuvre effective.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a CEPII et INRA ; ^b Sciences Po, membre du CAE ; ^c Bruegel et Université libre de Bruxelles (Belgique).

Mondialisation, inégalités et montée du populisme

La profession économique s'accorde largement à dire que le commerce international est une source importante de gains en termes de bien-être. Ces gains proviennent d'une meilleure allocation des ressources et de plus grandes économies d'échelle, et se traduisent finalement par des coûts de production et des prix plus faibles et une plus grande variété de produits disponibles. Le contraste est flagrant avec l'opinion publique comme le révèlent plusieurs sondages récents (Printemps de l'économie, 2018) : 60 % des Français ont une mauvaise opinion de la mondialisation et 13 % seulement sont favorables à une plus grande ouverture des échanges commerciaux. Les Français sont davantage critiques de l'intégration commerciale que les Allemands : 75 % des Français et 57 % des Allemands sont favorables à plus de protection contre la concurrence étrangère. Cette crainte de l'ouverture à l'international s'inscrit dans une méfiance plus générale : 47 % des Américains et 36 % des Français souhaitent faire davantage pour se protéger du monde d'aujourd'hui¹. Dans le même temps, 68 % des Français et 55 % des Allemands considèrent que la mondialisation accroît les inégalités sociales. Sur ce dernier point, les économistes sont largement d'accord : ils établissent, en effet, que depuis près de trente ans l'accélération du phénomène de mondialisation des échanges commerciaux augmente la concurrence entre les marchés, souvent au détriment de certaines catégories de travailleurs dans les pays avancés.

Plusieurs études empiriques² ont évalué l'impact de l'augmentation des importations en provenance des pays émergents et en développement (principalement la Chine), et celui de l'introduction de nouvelles technologies. Si l'augmentation des inégalités et l'évolution des salaires et de l'emploi dans les pays avancés sont en partie imputables à l'augmentation des importations en provenance des pays émergents et en développement, ces travaux concluent cependant que le changement technologique a joué un rôle plus important que le commerce. Les différents travaux³ trouvent que les bassins régionaux d'emploi les plus exposés à la concurrence des importations chinoises – intensives en travail non qualifié – sont ceux qui ont connu le plus important déclin de l'emploi manufacturier. Mais les gains d'emplois

manufacturiers provenant des exportations vers la Chine sont du même ordre de grandeur que les pertes provenant des importations dans le cas des États-Unis et par conséquent l'effet net sur l'emploi manufacturier du commerce entre la Chine et les États-Unis est probablement proche de zéro⁴.

Constat 1. Les destructions d'emploi dans le secteur manufacturier et l'augmentation des inégalités sont en partie mais pas principalement imputables à l'augmentation du commerce.

Les estimations effectuées dans cette *Note* confirment la vision des économistes d'un commerce international source de gains nets pour les pays qui libéralisent les échanges. Contrairement à la vision de l'actuelle Administration américaine, le commerce est un jeu à somme positive. Ces gains sont toutefois inégalement répartis et créent des perdants. Les critères et les modalités des transferts des gagnants vers les perdants de la mondialisation doivent être repensés : les pays industrialisés, à l'exception peut-être des pays scandinaves, ont échoué à redistribuer les bénéfices de la mondialisation. À cet égard, le fait que la politique commerciale ait été déléguée au niveau européen, justifie la mise en place d'un instrument européen visant à atténuer les conséquences négatives de la libéralisation des échanges. Cet instrument existe, c'est le Fonds européen d'adaptation à la mondialisation, mais les missions et les moyens qui lui ont été confiés sont notoirement insuffisants⁵. Il est certes difficile d'identifier les pertes d'emploi spécifiquement imputables à la libéralisation des échanges, mais cela ne devrait pas être un obstacle à un soutien européen visant l'accompagnement de bassins d'emploi durement touchés par le chômage. En outre, alors que la mondialisation commerciale requiert des moyens, en particulier fiscaux, pour redistribuer ses gains et accompagner efficacement les plus fragiles, la mondialisation financière, *via* la mobilité du capital, de la production et de la base taxable, en particulier celle des grands groupes, rend plus difficile cette redistribution. En pratique, elle soumet, avec la concurrence et l'optimisation (voire l'évasion) fiscale, nos systèmes de redistribution à une pression sans précédent. L'intégration commerciale pousse aussi à cette concurrence

Les auteurs remercient Jean Beuve, conseiller scientifique du CAE qui a assuré le suivi de ce travail, ainsi que Amélie Schurich-Rey, Samuel Delpeuch et Louis Vedel au sein de l'équipe permanente du CAE qui leur ont prêté assistance. Ils remercient également Vincent Vicard (CEPII) pour les travaux de simulation conduits dans le cadre de cette Note. Ils remercient enfin Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des Affaires européennes (SGAE), Muriel Lacoue-Labarthe (Direction du Trésor) et Édouard Bourcieu (Commission européenne), ainsi que leurs collaborateurs, pour les entretiens accordés et les informations transmises.

¹ IPSOS (2017) : *La tentation de l'île : le protectionnisme est-il la solution ?* Cf. www.ipsos.com/fr-fr/la-tentation-de-lile-le-protectionnisme-est-il-la-solution

² Une synthèse de cette littérature est présentée dans un récent rapport de l'OMC ; selon les cas étudiés, l'ouverture au commerce serait responsable de 20 % des pertes d'emploi, voir OMC (2017) : *Rapport sur le commerce mondial 2017. Commerce, technologie et emploi*.

³ C'est notamment le cas pour l'impact des importations chinoises sur le secteur manufacturier américain, voir Autor D.H., D. Dorn et G.H. Hanson (2013) : « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, vol. 103, n° 6 ; Malgouyres C. (2017) : « The Impact of Chinese Import Competition on the Local Structure of Employment and Wages: Evidence from France », *Journal of Regional Science*, vol. 5, n° 3, pp. 411-441.

⁴ Feenstra R., M. Hong et X. Yuan (2017) : « US Export and Employment », *NBER Working Paper*, n° 24056.

⁵ Doté à sa création en 2006 de 500 millions d'euros par an, le Fonds européen d'adaptation à la mondialisation a vu ses moyens réduits à 150 millions par an dans le budget 2014-2020 à cause de sa sous-utilisation. Pour une analyse du fonctionnement du système actuel et des propositions de réformes voir Claeys G. et A. Sapir (2018) : « The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the Pain from Trade », *Bruegel Policy Contribution*, n° 5.

fiscale car elle facilite la délocalisation de la production en réponse à des avantages fiscaux. C'est pourquoi la soutenabilité politique de la mondialisation requiert de lier les sujets de libéralisation commerciale et les sujets de concurrence fiscale. Cette soutenabilité est aujourd'hui remise en cause dans la plupart des pays avancés qui se trouvent confrontés à des mouvements d'opinion en faveur d'une plus grande protection. Une étude récente montre cependant que l'exposition à la mondialisation (mesurée par l'intensité de l'augmentation de la concurrence des importations chinoises) n'est pas l'unique explication de la montée du populisme⁶. Dans les pays de la zone euro les plus touchés par les crises financières (2008-2013), l'insécurité économique et la perception de l'incapacité des gouvernements à les protéger efficacement contre la crise se sont ajoutées à la mondialisation comme facteurs expliquant la montée du populisme. Il existe d'ailleurs un parallèle avec la situation des années 1930 car les travaux récents des historiens économiques montrent que ce sont dans les pays qui n'ont pas pu (du fait de l'étalon or) ou pas voulu utiliser l'instrument monétaire pour stimuler leur économie que la tentation protectionniste a été la plus forte.

Constat 2. La montée du populisme n'est pas seulement ou même principalement nourrie par l'ouverture commerciale mais par le sentiment d'insécurité économique et l'augmentation des inégalités.

Un objectif répété de l'Administration Trump est de réduire les déficits commerciaux bilatéraux (en particulier avec la Chine et l'Allemagne). Cette focalisation sur les déficits et excédents bilatéraux plutôt que sur les déficits et excédents commerciaux agrégés est une erreur d'analyse. Les déséquilibres bilatéraux sont en effet en grande partie liés aux structures industrielles respectives ou aux mécanismes des chaînes de valeur⁷. Le solde commercial d'un pays n'étant pas déterminé par sa politique commerciale mais reflétant l'épargne nette de la nation, augmenter la protection commerciale n'a aucun impact sur ce solde, car le taux de change réel s'ajuste, par le taux de change nominal ou par l'inflation, si le déséquilibre d'épargne perdure. Au niveau bilatéral, l'argument est plus incongru encore, tant il est difficile de faire sens économiquement du solde bilatéral, dans un contexte où les chaînes d'approvisionnement sont largement internationalisées. En revanche, les déficits et excédents commerciaux agrégés des grands pays sont une question pertinente car les déséquilibres globaux qu'ils génèrent peuvent en partie expliquer la crise de 2008-2009. Mais ces déséquilibres

n'ont que peu de lien avec les politiques commerciales (tarifs douaniers et accords commerciaux). Il n'existe pas de corrélation empirique⁸ entre balance commerciale et droits de douane. Ce sont les facteurs macroéconomiques, tels que la politique budgétaire, les taux de change, les prix des actifs ou la productivité, qui ont un impact sur le compte courant. Ainsi, pour contrer la contagion protectionniste et populiste, les gouvernements ne doivent pas hésiter à utiliser les instruments macroéconomiques pour relancer l'économie en cas de crise. Si la réponse macroéconomique a relativement bien fonctionné en 2009 au niveau du G20, elle a ensuite été défectueuse en particulier en zone euro. Nous en concluons que le débat sur les déséquilibres courants doit être déplacé des questions commerciales bilatérales vers les questions macroéconomiques multilatérales. Les discussions sur ce sujet peuvent se tenir dans le cadre du G7 ou du G20, mais les trois acteurs principaux en sont incontestablement les États-Unis, l'Union européenne (en particulier, la zone euro) et la Chine (G3).

Les attaques contre le multilatéralisme et la position inconfortable de l'Union européenne

Trois décisions récentes de l'Administration Trump sont des attaques des règles multilatérales. La première concerne le blocage sur la nomination de nouveaux juges auprès de l'organe d'appel de l'OMC qui risque de mettre en péril le système d'arbitrage des disputes. Ce dernier, considéré comme le « joyau de la couronne » de l'OMC, est indispensable au bon fonctionnement du système commercial international qui repose sur sa capacité de faire respecter les règles acceptées par ses membres. La deuxième décision (mars 2018) est celle d'invoquer l'argument de la sécurité nationale pour mettre en place – ce qui fut fait pour l'Union européenne le 1^{er} juin 2018 – des droits de douane supplémentaires de 25 % sur les importations d'acier et de 10 % sur celles d'aluminium, soit 6,4 milliards d'euros d'importations au total. Dans ce contexte, l'UE estime, à raison, qu'elle est en droit de réagir pour répondre aux mesures unilatérales des États-Unis qui touchent des alliés proches (Union européenne, Canada et Japon), ce qui invalide l'argument de défense nationale. Celle-ci a en effet adopté des mesures de rétorsion d'un montant de 2,8 milliards d'euros (qui pourraient être alourdies d'ici deux ans avec l'aval de l'OMC). Le rejet par les autorités européennes d'une restriction volontaire d'exportations – illégale au sens de l'OMC – en contrepartie d'une exemption aux tarifs douaniers américains s'inscrit aussi dans la défense des règles du multilatéralisme et d'une logique fondée sur le

⁶ Guiso L., H. Herrera, M. Morelli et T. Sonno (2018) : « Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions », *IEF Working Papers Series*, n° 806.

⁷ Par exemple, l'Allemagne a un excédent commercial agrégé (de 244,9 milliards d'euros en 2017) et connaît des déficits bilatéraux avec un certain nombre de pays de l'Europe de l'Est dont elle importe des biens intermédiaires. Les déficits bilatéraux bruts ne prennent pas en compte le fait que la valeur des biens exportés (par exemple, de la Chine vers les États-Unis) représente la valeur ajoutée par les entreprises chinoises mais aussi la valeur des biens intermédiaires importés par la Chine. Cette différence entre déficit bilatéral brut et en valeur ajoutée est d'environ 40 % dans le cas États-Unis-Chine.

⁸ Voir, par exemple, Gagnon J. (2017) : « We Know What Causes Trade Deficits », *Trade & Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, 7 avril ou Hufbauer G.C. et L. Zhiyao (2016) : *Free Trade Agreements and Trade Deficits*. *Trade and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, 31 mars.

droit. Le troisième élément (mars 2018) est la menace explicite de droits de douane à hauteur de 25 % sur 50 milliards de dollars d'importations en provenance de Chine que l'Administration américaine accuse de violations en matière de protection de la propriété intellectuelle entraînant des risques pour sa capacité d'innovation ; en juin, se sont ajoutés des menaces de droits de douane de 10 % sur 200 milliards de dollars d'importations.

Ces décisions prises dans leur ensemble génèrent des tensions commerciales, elles-mêmes source d'incertitude. Or, un des atouts du système de règles de l'OMC est précisément qu'il permet de réduire l'incertitude sur les futurs droits de douane. L'imprévisibilité actuelle aura un impact non négligeable et similaire à leur augmentation non seulement sur le commerce lui-même mais aussi sur l'investissement. L'Union européenne sera donc une victime de cette imprévisibilité mais peut en limiter le coût, en termes d'investissement, si elle continue à se comporter comme un pôle de stabilité fondé sur le respect des règles. Elle se trouve toutefois dans une position singulière entre la Chine, avec qui elle partage l'attachement au système de règles multilatérales, et les États-Unis, avec qui elle a plusieurs griefs communs vis-à-vis de la Chine. Ces derniers portent sur l'acier (où la Chine a des excédents de capacité de production), sur la propriété intellectuelle ou le rôle de l'État chinois dans la gestion de l'économie, dont l'agenda « *Made in China 2025* » inquiète tout autant l'Union européenne que l'agenda « *America First* » de l'Administration Trump.

Constat 3. La tension commerciale actuelle est une source d'incertitude et d'imprévisibilité qui aura un impact négatif sur le commerce et l'investissement.

Éviter la guerre commerciale

Quels effets d'une guerre commerciale généralisée ?

Le scénario d'une escalade protectionniste au niveau mondial ne peut plus être exclu. Le système mondial fondé sur des engagements de non-agression tarifaire est fragile. La littérature économique a montré qu'un grand pays, en exploitant son pouvoir de marché, peut imposer des droits de douane à son avantage pour faire baisser le prix de ses importations ou pour inciter à la relocalisation d'industries sur son territoire. L'agression commerciale américaine actuelle répond cependant plus à des motifs politiques sectoriels qu'économiques. Du fait des chaînes de valeur, la majorité des économistes considèrent que l'imposition de tarifs douaniers, particulièrement sur des

biens intermédiaires tels l'acier et l'aluminium, même sans rétorsion, se fera au détriment de l'économie américaine dans son ensemble. Elle peut aussi engendrer une série de rétorsions et contre-rétorsions. Quelle augmentation de tarif au niveau mondial peut-on craindre si on passe de l'équilibre coopératif actuel à l'équilibre non coopératif de guerre commerciale ? Selon différents travaux de simulation, les droits de douane augmenteraient jusqu'à 30 et 60 points de pourcentage dans des scénarios de guerre commerciale⁹.

Une estimation de l'impact de long terme du scénario le plus dramatique a été conduite avec une augmentation de 60 points de pourcentage des tarifs douaniers sur les biens manufacturiers (actuellement inférieurs à 3 % en moyenne pour les États-Unis et l'Union européenne) entre les principaux pays du monde et des restrictions sur les échanges de services¹⁰. Le Marché unique européen (post-Brexit) dans ce scénario reste intact et les droits de douane demeurent nuls au sein de l'UE. Sont ensuite traités deux scénarios : le premier, dit de guerre commerciale totale, où les nouveaux tarifs douaniers sont appliqués partout sauf au sein de l'UE et le second, dit de guerre commerciale limitée, où ils ne s'appliquent ni au sein de l'UE ni entre pays signataires d'accords commerciaux bilatéraux.

La méthodologie que nous utilisons mobilise les développements les plus récents de la littérature académique qualifiés de « nouveaux modèles quantitatifs de commerce »¹¹. Elle se décompose en deux étapes : il s'agit d'abord d'estimer l'impact des tarifs douaniers et de différents types d'accords commerciaux régionaux sur le commerce à partir des précédents historiques (données sur le commerce international entre 1948 à 2016). Cela permet de simuler l'impact d'un changement de coûts sur le commerce entre deux partenaires sur l'ensemble de leurs échanges. Cet exercice prend en compte les effets de diversion : par exemple, une augmentation des droits de douane entre les États-Unis et l'Union européenne détruit du commerce entre eux mais augmente le commerce de la France avec ses partenaires européens. La seconde étape consiste à traduire cette variation d'ouverture commerciale d'un pays en impact sur son revenu réel. Ces simulations reflètent l'impact à long terme d'une guerre commerciale une fois que les ajustements en emplois et salaires se sont faits : ainsi elles sous-estiment certains effets de court-moyen terme (voir *infra*).

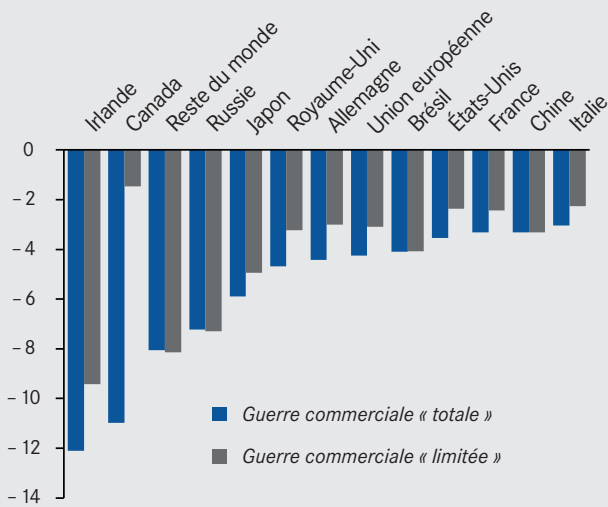
Le cas de « guerre totale » nous montre que la perte permanente de PIB serait de plus de 4 % pour l'Union européenne et de plus de 3 % pour la France (cf. graphique), soit une perte annuelle d'en moyenne 1 250 euros par habitant dans l'UE et 1 125 euros par habitant en France. Ces pertes sont la conséquence directe d'une forte baisse du commerce. Le commerce de la France hors UE baisserait par exemple d'environ 42 %. Les pertes sont d'autant plus grandes

⁹ Voir Nicita A., M. Olarreaga et P. Silva (2018) : « Cooperation in WTO's Tariff Waters? », *Journal of Political Economy*, vol. 126, n° 3, pp. 1302-1338 et Ossa R. (2014) : « Trade Wars and Trade Talks with Data », *American Economic Review*, vol. 104, n° 12, pp. 4104-4146.

¹⁰ Vicard V. (2018) : « Une estimation de l'impact des politiques commerciales sur le PIB par les nouveaux modèles quantitatifs de commerce », *Focus du CAE*, n° 22, juillet.

¹¹ Voir Mayer T., V. Vicard et S. Zignago (2018) : « The Cost of Non-Europe, Revisited », *CEPII Working Paper*, n° 2018-06, avril.

Les conséquences d'une guerre commerciale mondiale, en % du PIB



Source : Vicard V. (2018) : « Une estimation de l'impact des politiques commerciales sur le PIB par les nouveaux modèles quantitatifs de commerce », *Focus du CAE*, n° 22, juillet.

que les pays sont petits et ouverts, davantage affectés par l'augmentation des coûts de production (*via* la destruction de chaînes de valeur) et des prix aux consommateurs et par la perte des marchés. Les pays de l'Union européenne, dans un scénario de guerre commerciale mondiale, en partie protégés par leur appartenance au marché intérieur européen. Cette chute de plus de 3 % de PIB pour la France est à rapprocher à la perte de PIB potentiel qu'a subie la France suite à la Grande récession de 2008-2009, estimée à 2,2 % par une récente étude de l'OCDE¹². Ces résultats remettent aussi en cause l'assertion américaine que l'UE et la Chine seraient les seules perdantes d'une guerre commerciale. Un résultat remarquable de ces simulations est, en effet, que les pertes des trois grandes puissances commerciales (États-Unis, Chine et Union européenne) sont à peu près équivalentes, autour de 3 % pour la Chine et les États-Unis et de 4 % pour l'UE. Pour d'autres pays ouverts ces pertes sont beaucoup plus importantes (au-delà de 10 % pour l'Irlande, le Canada, la Suisse, le Mexique ou encore la Corée). De plus, la littérature économique a documenté les effets dynamiques négatifs d'une hausse des barrières douanières sur la croissance de long terme, notamment *via* l'apparition d'une économie administrée peu favorable à l'innovation et à la bonne allocation des facteurs de production¹³. Ainsi, les modèles intégrant cette baisse de croissance de la productivité aux conséquences du protectionnisme aboutissent à des pertes permanentes nettement plus élevées, *a minima* doublées¹⁴.

Constat 4. Une guerre commerciale mondiale aurait un effet permanent d'ampleur similaire sur les trois grandes puissances mondiales (Union européenne, États-Unis et Chine), comparable à celui que la Grande récession a eu en 2008-2009.

Ces estimations sous-estiment les effets à court-moyen terme dans la mesure où, à cet horizon, l'impact macroéconomique et financier n'est pas pris en compte. À court-moyen terme, la forte baisse de pouvoir d'achat induite par l'augmentation des taxes au niveau mondial devrait se traduire par un choc négatif de demande ainsi que par un choc négatif d'offre, dû à la hausse du prix des biens intermédiaires dans les chaînes de production mondiales. En outre, la chute du commerce mondial provoquerait un gros ajustement sectoriel avec de fortes pertes d'emploi dans les secteurs exportateurs qui ne pourraient être compensées rapidement par des créations d'emploi dans les secteurs importateurs si bien qu'une augmentation du chômage s'ensuivrait. Plusieurs autres mécanismes devraient avoir un impact négatif : l'augmentation des primes de risque sur les marchés financiers, la montée de l'incertitude et un durcissement possible de la politique monétaire de la part des banques centrales en réaction aux pressions inflationnistes générées par les tarifs douaniers¹⁵. On peut rétorquer que l'annonce du Brexit, qui a ouvert de fait une ère d'incertitude pour le Royaume-Uni, n'a pas, malgré le ralentissement récent de la croissance britannique relativement à ces partenaires européens, déclenché la récession que certains économistes pouvaient craindre. Doit-on en déduire que les risques d'une guerre commerciale, avec les incertitudes qui l'accompagnent, sont surestimés ? Nous ne le pensons pas car, dans le cas particulier du Brexit, le Royaume-Uni a pu bénéficier, au moins à court terme, d'une forte dépréciation de sa devise ce qui a amoindri le choc. En cas de guerre commerciale, le choc étant mondial, les ajustements de taux de change refléteraient les effets relatifs sur chaque pays (les petits pays plus affectés que les grands, verraient leurs devises se déprécier) mais ne permettraient pas de réduire le choc mondial lui-même.

D'autres scénarios de guerre commerciale plus limitée – États-Unis-Chine ou États-Unis-Union européenne, par exemple – sont aussi envisageables même s'ils sont plus difficiles à modéliser. Dans l'hypothèse d'un tarif additionnel de 25 % appliqué à l'ensemble des produits échangés entre les États-Unis et la Chine, le commerce bilatéral serait abaissé de près de 60 % tandis qu'il provoquerait une hausse des exportations chinoises vers l'Union européenne

¹² Ollivaud P. et D. Turner (2015) : « The Effect of the Global Financial Crisis on OECD Potential Output », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2014, p. 48.

¹³ Voir, par exemple, Aghion P., A. Bergeaud, M. Lequien et M.J. Melitz (2018) : « The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence », *NBER Working Paper*, n° 24600, mai ; Bethou A., J.J.-H. Chung, K. Manova et C. Sandoz (2016) : *Productivity (mis)Allocation and Trade*, Communication à la Rencontre annuelle de l'American Economic Association ; Blaum J., C. Lelarge et M. Peters (2016) : « The Gains from Input Trade with Heterogeneous Importer », *Banque de France Working Paper*, n° 612, décembre.

¹⁴ Sampson T. (2016) : « Dynamic Selection: An Idea Flows Theory of Entry, Trade and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, n° 1, février.

¹⁵ Pour la première fois en avril 2018, la Réserve fédérale américaine a ainsi élevé dans le « *Beige Book* » l'inquiétude suscitée par la possible imposition des droits de douane sur les importations manufacturières.

de 10 % ainsi que des exportations européennes vers les États-Unis de 7 %¹⁶. Cependant, si les États-Unis venaient à imposer de nombreuses mesures antidumping contre les importations chinoises cela créerait une redirection des flux plus dommageable à l'UE¹⁷. Un autre scénario est celui d'un accord bilatéral qui se ferait au détriment de l'UE. L'accord du 20 mai 2018 entre la Chine et les États-Unis, même vague et non confirmé, par lequel la Chine s'engageait à acheter davantage de biens américains, aurait le même effet que l'imposition de tarifs douaniers chinois sur les importations des biens étrangers hors États-Unis. Il est à craindre que ce type d'accord ne se multiplie remettant fondamentalement en cause le multilatéralisme.

Sauvegarder le multilatéralisme

Face à la stratégie d'attaque agressive du multilatéralisme par l'Administration américaine actuelle, tant sur les aspects commerciaux (blocage de l'Organe de règlement des différends, ORD, et droits de douane), qu'environnementaux (retrait de l'Accord de Paris) et que dans le domaine diplomatique (retrait de l'Accord iranien), l'Union européenne doit résolument mettre en œuvre une stratégie de défense. Les rétorsions proportionnées aux mesures protectionnistes américaines injustifiées, accompagnées d'une plainte auprès de l'OMC sont les seules possibles à court terme. Pour être plus efficaces, ces rétorsions devraient être coordonnées avec les pays avec lesquels l'UE a des accords commerciaux (Canada, Japon...). Le but des rétorsions est d'augmenter le coût d'une politique protectionniste unilatérale du pays non coopératif, la suspension de concessions (c'est-à-dire l'augmentation des droits de douane) vis-à-vis d'un partenaire ne tenant pas ses engagements étant l'un des principes structurants du système de règlement des différends de l'OMC.

Recommandation 1. Faire de la protection du multilatéralisme l'objectif prioritaire de l'Union européenne. À court terme, une coordination de l'Union européenne avec ses principaux partenaires commerciaux sur l'adoption de rétorsions fermes et proportionnées aux attaques du multilatéralisme devrait être mise en place.

Il faut, par ailleurs, tenter de « sortir par le haut » de l'impasse politique dans laquelle l'Administration américaine pousse ses partenaires, en formulant une offre de négociations multilatérales sur les déséquilibres macroéconomiques (voir *supra*) ainsi que sur les règles de l'OMC afin de les adapter aux

nouvelles réalités économiques et sociales. Sur la question du fonctionnement du règlement des différends à l'OMC, l'UE peut proposer des négociations sur une réforme de la pratique actuelle permettant à des juges de l'Organe d'appel de l'ORD de continuer l'instruction des dossiers dont ils ont la charge au-delà de la fin de leur mandat. En revanche, une remise en cause du pouvoir d'interprétation des textes des accords par l'Organe d'appel, comme le souhaitent les États-Unis pour ne pas empiéter sur la souveraineté des États membres, n'apparaît pas opportune. Cela mettrait en péril le système dans son ensemble dans la mesure où l'interprétation des juges est incontournable, aucun accord n'étant complet ni sans ambiguïté.

L'Union européenne devrait en outre jouer un rôle moteur pour proposer des discussions sur les règles au niveau plurilatéral. Par-delà les récriminations de forme, des griefs de plusieurs États membres portent, en effet, sur la substance des règles, en particulier pour assurer une concurrence loyale et tenir compte des spécificités du fonctionnement de l'économie chinoise. Si l'argument américain du déficit commercial bilatéral n'a pas de cohérence économique (voir *supra*), il reste deux questions de fond sur lesquelles des négociations sont une priorité : la réciprocité des engagements, compte tenu des différences de niveau de développement, et la mise à jour des règles sur les subventions et les entreprises d'État.

Les différences de niveaux de revenu des pays ne sont aujourd'hui prises en compte qu'au travers d'un traitement spécial et différencié, fondé sur la distinction auto-déclarée entre trois catégories : pays développés, pays en développement et pays les moins avancés. Alors que la Chine, premier exportateur mondial de biens, est encore considérée comme un pays en développement, une remise à plat est nécessaire afin de rendre cette différenciation plus graduelle en remplaçant, par exemple, l'auto-déclaration par un système de critères objectifs. Quant à la mise à jour des règles, le problème fondamental est d'assurer qu'elles permettent de faire face à la concurrence de la Chine sur des bases équitables. Dans leur forme actuelle, elles sont inadaptées à la politique industrielle chinoise qui favorise massivement les secteurs stratégiques par une combinaison d'outils (subventions, prix d'intrants, allocations de crédit et de foncier, relations commerciales avec les entreprises publiques ou influencées par l'État)¹⁸ qui faussent la concurrence au détriment de ses partenaires liés par les règles européennes et multilatérales. Ainsi, par exemple, le secteur européen des panneaux photovoltaïques n'a pas résisté à une concurrence chinoise largement subventionnée. La mise à jour des règles implique à la fois la définition et la limitation des instruments disponibles, de l'information afférente et des réponses que les partenaires

¹⁶ Bellora C., S. Jean et G. Santoni (2018) : « Un chiffrage de l'impact des mesures de protection commerciale de Donald Trump », *Lettre du CEPII*, n° 388, juin.

¹⁷ Les mesures antidumping américaines génèrent une augmentation des importations des pays visés vers l'UE d'environ 13 %, voir Skoglund L. (2018) : *Evidence of Trade Deflection: Investigating the Impact of US Antidumping on EU Imports*, Mimeo Sciences Po.

¹⁸ Voir, par exemple, Wu M. (2016) : « The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance », *Harvard International Law Journal*, vol. 57, n° 2.

peuvent y apporter pour se protéger (mesures antidumping et antisubventions notamment). Pour dépasser les blocages liés à la règle du consensus, les négociations plurilatérales, regroupant une masse critique de pays membres, sont la voie la plus crédible. Le commerce électronique est d'ailleurs un autre sujet sur lequel une telle approche serait bienvenue, étant donné la quasi-absence de règles en la matière.

Recommandation 2. Porter au niveau européen une offre de négociations plurilatérales pour faire évoluer le fonctionnement et les règles de l'OMC : fonctionnement de l'ORD, conditions de réciprocité compte tenu des différences de niveau de développement et règles sur les subventions, les entreprises d'État et les droits de propriété intellectuelle.

En cas de refus ou de blocage persistant des propositions de négociation avancées par l'Union européenne de la part de l'Administration américaine actuelle, ce qui semble le scénario le plus probable aujourd'hui, l'UE devrait adopter une stratégie alternative de « limitation des dégâts » à court terme. Il s'agit pour l'UE et ses partenaires d'identifier et d'analyser l'ensemble des stratégies de contournement du blocage américain de l'OMC, voire d'en entamer la mise en œuvre. Par exemple, afin de contourner le blocage de l'ORD par les États-Unis à court terme, l'UE pourrait fédérer un club de pays, à l'exclusion des Américains, s'engageant à ne pas recourir à l'Organe d'appel en cas de recours devant l'OMC.

Recommandation 3. À défaut de pouvoir dénouer le blocage américain de l'OMC, fédérer un club de pays afin d'identifier et mettre en œuvre des stratégies de contournement.

Quel rôle des accords commerciaux ?

Après la suspension des négociations du cycle de Doha en juillet 2006, les principales puissances commerciales ont commencé à réfléchir à une réorientation de leur politique commerciale vers le bilatéralisme ou le régionalisme. C'est le cas en particulier de la Commission européenne qui, tout en réaffirmant son attachement au système multilatéral, a estimé nécessaire de relancer la négociation d'accords

de libre-échange (ALE) de nouvelle génération¹⁹ avec ses principaux partenaires commerciaux « en veillant à ce que les nouveaux ALE soient un tremplin et non un obstacle à la libéralisation multilatérale »²⁰.

Les accords commerciaux instituent essentiellement une réduction des obstacles au commerce entre un nombre limité de partenaires. Ils sont par nature discriminatoires et constituent ainsi une exception au principe fondamental du système multilatéral de non-discrimination entre les partenaires commerciaux, comme l'autorise, sous réserve du respect de certaines règles, l'article XXIV du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). En termes d'efficacité économique, ces accords préférentiels représentent une situation de « second rang » associant à un effet positif créateur de commerce (par l'élimination des barrières douanières entre les pays signataires d'un accord) un effet négatif *via* le risque de diversion de commerce au détriment des pays exclus d'un tel accord préférentiel (qui peut engendrer *in fine* un effet négatif également sur les pays participants). Typiquement, le risque de diversion de commerce augmente avec le niveau de droit de douane appliqué aux partenaires non préférentiels membres de l'OMC : quand ce droit est faible, le niveau de préférence est faible et donc le niveau de discrimination est faible. Les effets positifs l'emportent quand la nature des accords est « profonde », avec des accords allant au-delà des domaines déjà couverts par les règles OMC.

Qui gagne aux accords commerciaux ?

L'analyse des effets des accords commerciaux passés permet de proposer une estimation de l'impact économique d'accords récents ou à venir. Elle repose sur la même méthodologie que celle utilisée pour l'estimation d'une guerre commerciale (voir *supra*). Ainsi, les gains estimés pour l'Union européenne d'un accord avec le Japon seraient de 0,07 % de PIB en supposant que cet accord corresponde à la « moyenne » des accords passés (tableau). Cette méthode est aussi appliquée à la Suisse et au Royaume-Uni (encadré), en comparant la situation actuelle au cas théorique où ces pays n'auraient plus de lien commercial préférentiel avec l'UE. Pour les principaux accords envisageables, le gain économique pour la France se situe entre 0,03 et 0,23 % du PIB (entre 10 et 79 euros par habitant), du même ordre de grandeur que celui pour l'UE dans son ensemble. Ces gains peuvent apparaître faibles, mais ne sont pas très différents des gains estimés par l'OCDE correspondant à d'autres réformes structurelles en France²¹. L'ampleur des gains varie entre pays de l'UE essentiellement en proportion de l'intensité de leurs relations commerciales avec le partenaire concerné, d'où les chiffres plus élevés

¹⁹ Le premier de ces accords a été conclu avec la Corée du Sud et est en application depuis juillet 2011. Ont suivi le Pérou et la Colombie (rejoints par l'Équateur en 2017), le Canada, Singapour, le Vietnam et le Japon. Les négociations sont toujours en cours avec le MERCOSUR, le Chili et le Mexique, ces deux derniers pays ayant déjà des accords de libre-échange avec l'Union européenne datant respectivement de 2000 et 2002.

²⁰ Commission européenne (2006) : *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*, COM(2006) 567 final, octobre.

²¹ OCDE (2014) : *France. Les réformes structurelles : impact sur la croissance et options pour l'avenir*, Note du Secrétaire général de l'OCDE, 14 octobre.

Gains associés aux accords commerciaux de l'Union européenne, en % du PIB par habitant

	Canada <i>Pays pour lesquels un accord existe déjà</i>	Japon	Suisse	États-Unis	Brésil <i>Pays pour lesquels il n'y a pas d'accord ; les gains présentés sont des gains potentiels</i>	Chine	Inde	Russie
Pays hors Union européenne								
Canada	0,41	0,00	0,00	- 0,06	0,00	- 0,01	0,00	0,00
Japon	0,00	0,23	0,00	- 0,01	0,00	- 0,01	0,00	0,00
Suisse	- 0,01	- 0,01	3,16	- 0,06	- 0,01	- 0,03	0,00	- 0,02
États-Unis	- 0,01	0,00	0,00	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00
Brésil	0,00	0,00	0,00	- 0,01	0,32	0,00	0,00	0,00
Chine	0,00	0,00	0,00	- 0,01	0,00	0,22	0,00	0,00
Inde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,01	0,26	0,00
Russie	0,00	0,00	0,00	- 0,02	0,00	- 0,02	0,00	1,22
Union européenne et États membres								
Union européenne	0,03	0,07	0,11	0,26	0,04	0,28	0,04	0,12
Allemagne	0,03	0,10	0,19	0,31	0,04	0,44	0,04	0,14
Espagne	0,02	0,04	0,05	0,14	0,05	0,17	0,03	0,05
France	0,03	0,05	0,08	0,23	0,03	0,20	0,04	0,04
Luxembourg	0,03	0,03	0,35	0,68	0,00	0,08	0,00	0,11
Italie	0,03	0,03	0,11	0,16	0,04	0,18	0,03	0,09
Irlande	0,13	0,16	0,20	1,48	0,06	0,27	0,03	0,11

Source : Vicard V. (2018) : « Une estimation de l'impact des politiques commerciales sur le PIB par les nouveaux modèles quantitatifs de commerce », *Focus du CAE*, n° 22, juillet.

obtenus pour l'Irlande avec les États-Unis. Les plus grands gagnants des accords commerciaux sont donc les petits pays. Les partenaires dont les bénéfices sont les plus importants proportionnellement à la taille sont ceux qui sont relativement proches et petits. La Suisse est le cas le plus extrême avec les gains d'un accord commercial trente fois supérieurs à celui de son partenaire (UE). La taille de l'Union européenne crée donc une forte asymétrie : même si en valeur absolue les gains économiques à attendre d'un accord sont souvent proches entre l'Union européenne et son partenaire²², ils sont en proportion du PIB beaucoup plus élevés pour lui que pour l'UE. Le petit pays bénéficie fortement de l'accès à un grand marché alors que l'avantage d'accéder à un petit marché est faible pour l'UE²³. L'utilisation de ce pouvoir de négociation dans les accords passés de l'UE n'est pas évidente dans le domaine tarifaire, où l'usage est de démanteler symétriquement les droits de douane, à l'exception de quelques produits agricoles sensibles. Elle est en revanche manifeste dans le domaine réglementaire, dans le sens où l'UE impose dans une large mesure son cadre dans les négociations commerciales. C'est ainsi que les accords commerciaux de l'Union européenne incluent systématiquement des clauses détaillées sur les marchés publics et les indications géographiques. Les accords récents (à l'exception de celui avec le Japon) incluent également le Système de cour internationale de règlement des différends d'investissement.

La dimension « assurantielle » des accords commerciaux

Le contexte actuel de tension protectionniste et de remise en cause du multilatéralisme change profondément la portée des accords commerciaux. Si la multiplication de ces accords risque de se faire aux dépens du multilatéralisme, ils peuvent aussi constituer, pour l'Union européenne, une « police d'assurance » en cas de guerre commerciale généralisée avec disparition de l'OMC. Un tel scénario de guerre commerciale dans lequel la hausse des tarifs douaniers ne s'applique pas aux partenaires²⁴ avec lesquels l'UE a des accords commerciaux existants ou en cours a été testé. Cette stratégie de « police d'assurance » est efficace puisqu'elle permet de réduire d'un tiers les pertes d'une guerre commerciale pour l'UE et ses États membres (voir graphique). On trouve des résultats conformes dans des études empiriques récentes qui montrent que les accords commerciaux, en réduisant l'incertitude sur la demande future, fonctionnent comme une assurance pour les entreprises exportatrices. Ainsi, pendant la récession de 2008-2009 les exportations chutèrent moins entre les pays signataires d'un accord commercial²⁵. Par ailleurs, les accords préférentiels signés par l'UE ont un impact négatif sur les pays non inclus : c'est le cas, par exemple, des États-Unis qui perdent du fait de l'accord UE-Canada (voir tableau). Même si ce n'est pas l'effet premier recherché, les accords

²² Ainsi dans le cas de l'accord UE-Suisse, le gain pour la Suisse est d'environ 19 milliards d'euros et de 17 milliards pour l'Union européenne.

²³ Asymétrie aussi présente dans le futur accord avec le Royaume-Uni conférant *a priori* un grand pouvoir de négociation à l'Union européenne (voir encadré).

²⁴ Canada, Corée du Sud, Japon, Mexique, Norvège, Royaume-Uni, Suisse et Turquie.

²⁵ Voir Carballo J.R., K. Handley et N. Limão (2015) : « Economic and Policy Uncertainty: Export Dynamics and the Value of Agreements », *NBER Working Paper*, n° 24368.

commerciaux peuvent donc aussi être interprétés comme une mesure de rétorsion contre les pays qui s'attaquent au multilatéralisme.

Recommandation 4. L'Union européenne devrait continuer de négocier des accords commerciaux à la fois pour les gains économiques traditionnels qu'ils procurent et aussi pour le rôle de « police d'assurance » qu'ils peuvent jouer en cas de guerre commerciale généralisée.

Toutefois, ces accords doivent s'inscrire dans une logique nouvelle en cohérence avec les objectifs non commerciaux de l'Union européenne tels que la protection de l'environnement ou la coopération fiscale.

Pourquoi introduire d'autres objectifs que le commerce dans des accords commerciaux ?

Le premier objectif de la construction européenne fut, par l'intégration des économies, d'empêcher le retour des conflits qui ont ravagé le continent. L'offensive actuelle des États-Unis remet cette dimension politique des relations commerciales au cœur des débats puisque les attaques de l'Administration américaine vont bien au-delà du commerce et remettent en cause la relation politique transatlantique. L'objectif purement économique du commerce international reste bien sûr légitime et le premier objectif de l'UE devrait être de sauvegarder ces gains. Qu'en est-il des nouveaux accords commerciaux ? Comme l'ont montré les simulations précédentes, les gains strictement économiques attendus des accords commerciaux sont désormais relativement modestes sauf dans trois cas : une guerre commerciale généralisée où ils peuvent jouer un rôle de police d'assurance, l'accord futur avec le Royaume-Uni (voir encadré) et les petits pays. Notre position est donc qu'au-delà des gains d'efficacité traditionnels, d'autres dimensions de ces accords doivent être intégrées. Deux sujets semblent primordiaux parce qu'ils sont au cœur des inquiétudes sur la mondialisation : l'environnement avec la question du réchauffement climatique et la fiscalité avec la question de l'évasion et de l'optimisation fiscales.

La prise en compte de certains aspects non commerciaux n'est pas complètement nouvelle. Elle se manifeste à la fois par l'inclusion de chapitre relatif aux questions sociales, environnementales et, plus généralement, de développement durable dans les accords commerciaux de l'Union : les accords les plus récents vont ainsi bien au-delà de domaines déjà couverts par les accords de l'OMC (accords « profonds »).

Deux raisons principales peuvent être invoquées pour inclure des aspects non commerciaux dans les accords. Ceux-ci peuvent répondre en premier lieu à un ensemble de préférences poli-

tiques (en matière d'écologie ou de fiscalité). Le commerce en tant que levier peut faciliter la coopération dans ces domaines, et ce, d'autant plus efficacement que les échanges sont intenses.

La lutte contre le changement climatique en fournit une illustration frappante : alors que l'externalité pure que représente l'effet de serre rend indispensable une coopération internationale, ce domaine offre peu de prise pour inciter les partenaires réticents à coopérer. C'est d'ailleurs un raisonnement fondé sur le contraste entre les capacités de négociation dans ces deux domaines qui a conduit Nordhaus (2015) à proposer d'utiliser la menace d'un droit de douane comme mécanisme visant à inciter les pays extérieurs à un accord sur le changement climatique à s'y joindre²⁶.

La seconde raison, plus économique, tient à la complémentarité entre la politique commerciale et d'autres champs d'intervention des politiques publiques. En effet, l'adoption de politiques réglementaires exigeantes induisant des coûts supplémentaires par rapport aux pays partenaires est susceptible d'avoir des conséquences commerciales d'autant plus fortes que les obstacles aux échanges sont bas. Cela fausse les avantages comparatifs qui deviennent plus fiscaux et environnementaux que productifs. S'agissant de mettre un prix sur les émissions de carbone, on parle d'effets de fuite, pour désigner la perte d'efficacité de ce type de politique liée à la délocalisation d'une partie des productions polluantes vers des pays où les politiques climatiques sont moins contraignantes.

Comment faire ?

Les modalités de mise en œuvre doivent être choisies avec précaution. Premièrement, il est préférable de privilégier une approche en termes de minima et de garanties. Cela permet d'assurer une certaine cohérence et de poser des limites, tout en préservant la liberté d'action des partenaires. C'est d'ailleurs l'approche qui est privilégiée de longue date dans les clauses sociales des accords commerciaux, notamment en s'appuyant sur les demandes d'application des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), ou dans le domaine de l'environnement au travers des accords multilatéraux afférents, auxquels il faut désormais ajouter l'Accord de Paris.

Deuxièmement, la recherche d'efficacité appelle à combiner la coopération et les engagements opposables dès la conception des accords. Ces engagements peuvent être un complément utile dès lors qu'ils peuvent s'appuyer sur des critères vérifiables. Tous ne s'y prêtent pas dans les domaines sociaux et environnementaux, mais il est possible de s'appuyer sur des conventions internationales ou des engagements légaux (sur les conditions de travail ou la liberté syndicale, par exemple) et sur des dimensions mesurables, comme les émissions de polluants ou de gaz à effets de serre. Certains domaines s'y prêtent mieux, comme la fiscalité, où toutefois la faiblesse de

²⁶ Nordhaus W. (2015) : « Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy, *American Economic Review*, vol. 105, n° 4, pp. 1339-70.

Quel accord commercial post-Brexit avec le Royaume-Uni ?

Différents scénarios de relations commerciales de l'Union européenne avec le Royaume-Uni ont été simulés pour estimer leur impact à long terme :

- l'absence d'accord formel qui impliquerait des relations régies par le statut de la nation la plus favorisée de l'« OMC » ;
- un accord commercial standard à l'image de celui signé avec le « Canada » ;
- un accord bilatéral de libre-échange plus poussé comme celui avec la « Suisse » ;
- un accord d'accès au Marché unique de type « Norvège ». La comparaison se fait avec la situation actuelle où le Royaume-Uni est encore un État membre de l'Union européenne.

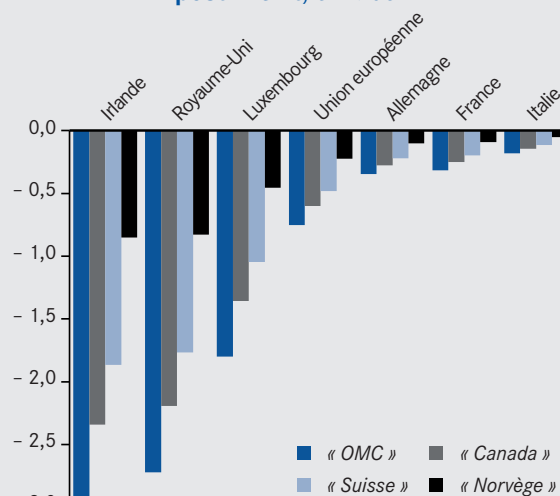
On remarque que plus l'accord simulé est ambitieux plus les pertes liées au Brexit sont limitées (voir graphique). L'impact sur la France de l'absence d'accord préférentiel avec le Royaume-Uni (– 0,3 % de PIB par habitant soit un peu plus 100 euros par personne) n'est pas négligeable mais il est beaucoup moins important que pour le Royaume-Uni lui-même (environ – 3 %, soit légèrement plus de 1 000 euros par personne) ou que pour des petits pays très dépendants de leur relation avec le Royaume-Uni tels que l'Irlande ou le Luxembourg, mais aussi Malte, la Belgique ou les Pays-Bas^a. Pour l'Union européenne, l'effet d'une absence d'accord conduirait à une diminution de 0,8 % du PIB par habitant (soit 260 euros par personne).

Ces chiffres sont comparables à ceux obtenus par d'autres travaux d'estimation^b. Dans tous les cas, les études concluent que les conséquences d'un Brexit « dur » sont trois à quatre fois supérieures que celle d'un scénario plus optimiste.

Le futur accord commercial avec le Royaume-Uni sera exceptionnel sous de nombreux aspects et pourrait créer un précédent pour des accords de type nouveau, en donnant une place centrale aux questions fiscales, concurrentielles, environnementales et sociales. À cet égard, la myriade d'accords bilatéraux avec la Suisse, fruits de l'histoire mais posant un certain nombre de problèmes institutionnels (accords statiques, prise en compte très partielle des aides d'État, question de l'organe de règlement des différends) apparaît clairement comme un contre-modèle. La position géographique du Royaume-Uni et sa situation initiale (membre de l'Union) font qu'un accord devrait probablement se situer entre un accès complet au Marché unique et un accord de type canadien.

Les implications économiques sont cependant différentes du fait de la proximité du Royaume-Uni. Au contraire du

Scénarios des conséquences du futur accord post-Brexit, en % de PIB



Source : Vicard (2018), *op. cit.*

Canada, il pourrait attirer la localisation d'entreprises sur son territoire *via* une politique industrielle et fiscale agressive et bénéficier d'un accès, même imparfait, au Marché unique. Ainsi, le degré d'ambition commerciale de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni doit être directement lié au degré d'ambition des mécanismes garantissant un *level playing field*^c entre les deux partenaires ; en particulier sur le plan des aides d'État^d et d'un mécanisme de règlement des différends. Un certain nombre de difficultés se posent toutefois. D'une part, l'Union européenne dans cette négociation est mise face à ses propres contradictions puisque ce niveau de *playing field* n'est pas atteint en son sein sur la question de la fiscalité des profits des entreprises^e même si l'utilisation des règles sur les aides d'État a permis de faire des progrès^f. D'autre part, la forme que prendra cette surveillance des règles est à ce stade encore indéterminée bien qu'elle soit cruciale. Par exemple, la mise en place d'une autorité domestique indépendante de surveillance des aides d'État serait bienvenue mais ne sera pas suffisante en cas de désaccord sur ce que constitue une telle aide. Il n'est pas clair que les décisions de la Direction générale de la concurrence sur les avantages fiscaux indus d'Apple en Irlande, par exemple, seraient également prises par une autorité indépendante britannique.

^a Vicard V. (2018) : « Une estimation de l'impact des politiques commerciales sur le PIB par les nouveaux modèles quantitatifs de commerce », *Focus du CAE*, n° 22, juillet.

^b Voir, par exemple, Dinghra S., G. Ottaviano, T. Sampson et J. Van Reenen (2016) : « The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects », *Economic Policy*, vol. 32, n° 92, pp. 651-705, Mulabdic A., A. Osnago et M. Ruta (2017) : « Deep Integration and UK-EU Trade Relations », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 7947 ou encore Vandenbussche H., W. Connel et W. Simons (2017) : « Global Value Chains, Trade Shocks and Jobs: An Application to Brexit », *CEPR Discussion Paper*, n° 12303, septembre.

^c Un environnement économique et légal qui offre à tous les mêmes chances de réussir.

^d La question de la surveillance des aides d'État est, par ailleurs, la piste est envisagée par la Commission européenne.

^e L'objectif n'est cependant pas de converger vers un taux unique de taxation des profits.

^f Depuis quelques années, la régulation des aides d'État a été mobilisée pour examiner les situations d'accords fiscaux négociés par des entreprises auprès de certains gouvernements comme ceux de l'Irlande, du Luxembourg ou des Pays-Bas (cf., par exemple, les cas Apple, Starbucks, McDonald's ou encore Amazon) : ceux-ci créent non seulement des distorsions de concurrence mais également une concurrence entre les États pour attirer les profits et emplois des grands groupes multinationaux.

la position européenne tient à son manque de coordination interne. Certains domaines s'y prêtent mieux, comme la fiscalité, où toutefois la faiblesse de la position européenne tient à son manque de coordination interne.

Troisièmement, pour rendre opposables des clauses non commerciales, il est souhaitable d'établir dans l'accord que leur non-respect peut donner lieu à une réponse commerciale, même en l'absence de dommage commercial démontrable. Les clauses concernant le secteur de l'automobile dans l'accord UE-Japon sont un exemple intéressant à cet égard : une mesure de sauvegarde spéciale permet à l'Union de rétablir ses droits de douane dans ce secteur si le Japon ne met pas pleinement en œuvre ses engagements réglementaires de supprimer les barrières non tarifaires. Ces dispositions restent dans le domaine purement commercial, mais elles sont un exemple de parallélisme établi dans l'accord lui-même entre des concessions tarifaires et non tarifaires. Un autre exemple est celui de l'accord du Partenariat transpacifique (TPP) qui prévoyait de lier explicitement les bénéfices commerciaux que les États-Unis accordent au Vietnam au respect des engagements pris par ce dernier concernant la liberté syndicale et les droits des travailleurs. Traditionnellement, le règlement des différends commerciaux s'appuie sur le principe que des suspensions de concessions (par exemple, des augmentations de droits de douane) peuvent être prises pour compenser les dommages subis à cause de pratiques non conformes des partenaires. Ces exemples montrent qu'il est possible d'aller vers un nouveau système dans lequel des suspensions de concessions pourraient répondre à l'absence de respect d'engagements non commerciaux (non couverts par l'OMC), même si aucun dommage économique direct ne s'ensuit. Le règlement des différends en serait considérablement facilité.

Quatrièmement, il faut que l'Union détermine le statut souhaitable pour les clauses non commerciales. Faut-il les insérer dans les accords ou bien conditionner des préférences commerciales au respect d'accords spécifiques (concernant, par exemple, le développement durable ou la coopération fiscale) ? Les accords commerciaux faisant partie de l'ensemble plus vaste des actions extérieures, et le commerce étant un outil plutôt qu'une fin en soi, les lier avec d'autres accords spécifiques séparés serait plus cohérent que l'inclusion de sujets multiples au sein des accords commerciaux. Toutefois la question comporte des enjeux juridiques et pratiques complexes, comme on a pu le voir par exemple avec la proposition dans le rapport Schubert (2017)²⁷ d'un accord bilatéral entre l'Union européenne et le Canada sur le climat. En effet, dès lors que les accords incluent des clauses relatives à l'investissement,

la fiscalité ou l'environnement, les États membres doivent être associés à leur adoption²⁸, l'Union perdant sa compétence exclusive liée au commerce *stricto sensu*.

Recommandation 5. Adapter les accords commerciaux pour que le commerce dépasse les enjeux purement économiques. Privilégier une approche en termes de minima et de garanties et combiner coopération et engagements opposables *via* des clauses de sauvegarde ou autres mécanismes explicites.

Accords commerciaux et coopération fiscale

D'autres instruments fiscaux que les droits de douane sont susceptibles de peser sur les termes de l'échange. Cela peut être le cas de l'impôt sur les sociétés, qui est *in fine* en partie supporté par les consommateurs et les travailleurs en économie ouverte²⁹. Un avantage fiscal qui bénéficierait tout spécialement à un secteur exportateur s'assimile à une subvention à l'exportation dont les effets distorsifs sur les échanges extérieurs sont comparables à ceux des droits de douane. L'OMC dispose certes d'un instrument contraignant sur la fiscalité directe avec l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui permet d'imposer des sanctions commerciales aux pays utilisant la fiscalité dans le but de procurer un avantage concurrentiel à leurs entreprises³⁰. Cependant, cette règle ne s'applique qu'au domaine strict du commerce et ne peut être actionnée en ce qui concerne les incitations fiscales à l'investissement et c'est pourquoi il est nécessaire de faire évoluer les règles de l'OMC pour une meilleure prise en compte des subventions (*cf. supra*).

Dans le domaine fiscal cependant, les États oscillent entre défense de leur souveraineté et action dans un cadre multilatéral ou régional, en vue d'éviter une érosion de leurs bases fiscales et de se prémunir contre les pratiques de concurrence déloyale³¹. C'est une première difficulté pour l'Union européenne où les questions d'optimisation fiscale se posent en son sein même, avec des pays (souvent de petite taille) qui sont par ailleurs les premiers bénéficiaires des accords commerciaux et de l'intégration européenne elle-même (voir *supra*). Or le lien entre commerce et fiscalité est d'autant plus étroit que le commerce est intégré entre deux marchés, du fait de la faible distance, de la situation initiale en termes de réglementations et de la présence d'un accord commercial. Les entreprises sont en effet davantage

²⁷ Schubert K. (2017) : *L'impact de l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) sur l'environnement, le climat et la santé*, Rapport au Premier ministre, 7 septembre.

²⁸ Comme rappelé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis (2/15) du 16 mai 2017 sur l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour.

²⁹ Voir, par exemple, Simula L. et A. Trannoy (2009) : « Incidence de l'impôt sur les sociétés », *Revue Française d'Économie*, vol. 23, n° 3.

³⁰ Voir, notamment, le litige entre les États-Unis et l'Union européenne au sujet des sociétés de vente à l'étranger. La question de subvention aux exportations mériterait d'être à nouveau posée à propos de la récente réforme fiscale américaine, qui prévoit notamment une imposition des revenus d'actifs intangibles plus faibles lorsqu'ils proviennent de l'étranger (*Foreign Derived Intangible Income*).

³¹ Selon une estimation récente, jusqu'à 40 % des profits des entreprises multinationales sont transférés vers les pays à fiscalité avantageuse, voir Torslov T., L. Wier et G. Zucman (2018) : « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper*, n° 24701.

mobiles dans un espace plus intégré, c'est-à-dire qu'il est plus facile de se localiser dans un marché pour des raisons d'attractivité fiscale pour ensuite réexporter vers un autre. Cette dimension doit donc impérativement être intégrée dans les accords commerciaux avec des partenaires proches, comme le Royaume-Uni (voir encadré). Il existe aujourd'hui un article standard dans la section « services financiers » des accords commerciaux de l'Union européenne qui mentionne les « bons comportements fiscaux » (lutte contre l'évasion fiscale, etc.) mais celui-ci ne suppose aucun engagement juridique contraignant (ce ne sont que des engagements aux « meilleurs efforts ») et n'est pas présent dans tous les accords. S'il semble difficile d'être très spécifique dans les dispositions fiscales attachées à un accord commercial, le respect des codes de bonnes pratiques édictés par l'OCDE et le plan d'action BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) dans un cadre multilatéral devraient devenir des éléments constitutifs des accords futurs³².

Recommandation 6. Conditionner la signature d'un accord commercial à l'adoption du plan d'action BEPS de l'OCDE de lutte contre l'érosion de la base fiscale. Proposer des mesures progressives de contrôle et de sanctions pour en assurer la mise en œuvre effective.

La dimension environnementale

L'environnement est déjà présent de longue date dans les accords de l'Union européenne ; au travers des piliers de coopération et, depuis l'accord avec la Corée du Sud, au travers des chapitres sur le développement durable. L'importance du sujet et de ses liens avec les questions commerciales appelle cependant à renouveler les efforts, d'autant que le climat, lui, a été jusqu'ici le grand absent des accords signés³³.

Les accords existants de l'Union européenne qui incluent un chapitre « Commerce et développement durable » impliquent

déjà implicitement le respect de l'Accord de Paris au travers de l'engagement à respecter les traités internationaux multilatéraux concernant le climat. Le respect de l'Accord de Paris doit devenir une condition *sine qua non* des accords commerciaux à venir de l'UE, comme c'est déjà le cas dans l'accord avec le Japon et dans le renouvellement de celui avec le Mexique. Cela signifierait, d'une part, que l'Union en fait un préalable à la signature d'accords commerciaux et, d'autre part, qu'elle conditionne la pleine application des accords au respect de l'Accord de Paris. Le bénéfice de certaines préférences commerciales pourrait être conditionné à la bonne mise en œuvre des engagements dans l'Accord de Paris : les termes d'accès au marché (les droits de douane et les contingents tarifaires préférentiels) seraient alors les plus favorables dans le cas où le partenaire remplit ses engagements, mais ils le seraient moins (dans la limite des conditions sous la clause de la nation la plus favorisée) si ceux-ci n'étaient pas tenus. Un tel dispositif créerait une incitation concrète à respecter ses engagements, aussi bien pour le partenaire que pour l'Union européenne.

Recommandation 7. Faire de la ratification et de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat une condition préalable à la signature d'un accord commercial avec un partenaire. Conditionner la pleine application des préférences commerciales au respect des engagements climatiques, selon des modalités explicites.

Face à l'attaque agressive du multilatéralisme par l'Administration américaine actuelle, l'Union européenne doit déployer une stratégie déterminée. Elle devrait prendre l'initiative d'une offre de négociations multilatérales sur le fonctionnement comme sur les règles de l'OMC afin de les adapter aux nouvelles réalités économiques et sociales et continuer de négocier des accords commerciaux servant de police d'assurance, tout en les liant à des objectifs autres que le commerce. ●

³² En revanche, l'idée avancée par certains économistes qu'on peut utiliser les sanctions commerciales pour contraindre des paradis fiscaux hors Union européenne à changer leurs pratiques ne nous paraît pas réaliste car ces pays ne sont que très peu dépendants du commerce international. Pour ces pays, les sanctions financières apparaissent beaucoup plus efficaces.

³³ Ce que relève le rapport Schubert (2017), *op. cit.*



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos

Chargé d'études

Samuel Delpuch

Membres Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,
Olivier Bargain, Stéphane Carcillo,
Anne-Laure Delatte, Élise Huillery, Claire Lelarge,
Yannick L'Horty, Philippe Martin, Thierry Mayer,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Stefanie Stantcheva,
Jean Tirole, Farid Toubal

Correspondants

Dominique Bureau, Anne Perrot

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47